

УПОЛНОМОЧЁННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА (ОМБУДСМЕН) (швед. ombudsman – представитель других лиц), должностное лицо, избираемое, как правило, парламентом и ответственное перед народом за свою деятельность; его назначение – рассмотрение жалоб на действия государственных органов, должностных лиц и служащих государственного аппарата; решения носят рекомендательный характер.

Первые официальные упоминания данной должности связывают с историей становления государственности Швеции и относят к периоду правления Карла XII. Современный институт омбудсмена в Швеции представляет собой довольно сложную иерархическую систему омбудсменов. Парламент избирает на 4 года 4 парламентских омбудсменов (как правило, 2 женщин и 2 мужчин), которые выбирают из своего числа Первого (главного) для осуществления надзора (контроля) за деятельностью судов, прокуратуры, административными органами – омбудсмена юстиции, на остальных возлагается надзор (контроль) за полицией, армией, разведкой, налоговой сферой, здравоохранением, образованием, строительством. Для обеспечения их работы создаётся специальный аппарат, в т. ч. заместители, помощники, специалисты, обладающие высоким уровнем знаний в различных областях.

Компетенция парламентских омбудсменов весьма широка, они следят за легитимностью деятельности парламента, правительства, должностных лиц и служащих всех уровней; проводят экспертизу на стадии разработки и принятия законов, а также подзаконных актов. Обобщая тенденции и практику выявленных нарушений, парламентские омбудсмены вносят предложения по совершенствованию законодательства и деятельности государственных органов в своем отчёте, выступая ежегодно в парламенте.

Омбудсмены, назначаемые правительством, осуществляют надзор (контроль) за наиболее важными сферами государственной и общественной жизни, не охваченными компетенцией парламентских омбудсменов: конфликты в социальной сфере, дискриминация на гендерной основе, соблюдение прав детей, инвалидов, потребителей, по делам прессы для защиты прав как журналистов, так и тех, чьи права были нарушены в прессе (СМИ), и др.

Решения, принимаемые любым из омбудсменов, носят рекомендательный характер и обеспечиваются авторитетом данного института, сложившегося и поддерживаемого общественным мнением и традициями. В случае если рекомендации по устранению правонарушения или его последствий не принимаются должным образом государственным органом во внимание, омбудсмен может принять решение обратиться с мотивированным, основанным на законе иском в органы правосудия или в парламент. Часто, являясь последней инстанцией для обращения гражданина за защитой его нарушенного (или нереализуемого) права, омбудсмен руководствуется не только принципом законности обжалуемого решения, но и его эффективностью, целесообразностью, справедливостью в данном конкретном случае, что обычно не является предметом рассмотрения в суде или других компетентных органах.

Опыт Швеции был заимствован как положительный многими государствами мира в своей практике государственного строительства и расширения институтов демократии и защиты прав человека.

В настоящее время институт омбудсмена известен более чем 100 странам мира и имеет тенденцию к дальнейшему распространению. Институт омбудсмена, несмотря на особенности в различных странах, имеет ряд характерных признаков. Так, основными требованиями, предъявляемыми к кандидатам на должность уполномоченного, является принадлежность к гражданству данной страны, обладание юридическими познаниями (чаще всего речь идет о специальном образовании) и опытом работы в области права, признанный авторитет, основанный не только на профессионализме, но и на высоких моральных качествах. Порядок и способ обращений к нему в различных государствах

имеет особенности, но, как правило, любой гражданин вправе обратиться к омбудсмену непосредственно или через своего сенатора или депутата.

Существуют различные способы формирования данного института, следствием которых является выделение следующих моделей: парламентский омбудсмен, исполнительный омбудсмен, независимый омбудсмен. Парламентский омбудсмен (например, в Испании) находится в системе законодательной ветви власти, назначается (избирается парламентом и подотчётен (или подконтролен) ему. Он выступает в качестве органа парламента, но при этом обладает широкими полномочиями, придающими ему определённую самостоятельность и независимость, в т. ч. и от парламента.

В международной практике чаще всего используется именно эта модель (парламентского уполномоченного), поскольку исторически она сложилась ранее других и проявила себя как эффективное средство защиты прав человека, кроме того, является более органичной, т. к. наиболее частые нарушения прав граждан имеют место при взаимодействии с органами исполнительной власти. В этой связи логичен и целесообразен контроль со стороны органа законодательной власти.

Для модели омбудсмана, являющегося органом исполнительной власти, характерно назначение его президентом (например, в Намибии) или правительством (например, декретом Совета Министров во Франции), которым он подконтролен или подотчётен. Похожий институт существует в ряде штатов США. В практике современных государств такая модель используется реже.

Независимый омбудсмен представляет собой особую, самостоятельную ветвь власти, уровень которой соответствует разделению государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Способ его формирования схож с 2 иными моделями (он может быть избран парламентом или назначен президентом, правительством), но после образования не подчиняется создавшему его органу. Такая модель существует, например, в Португалии (Проведор юстиции), Намибии и Нидерландах.

Несколько реже независимый омбудсмен формируется общественными организациями (например, омбудсмен по охране детства в Финляндии и Израиле).

В разных странах институт омбудсмана может быть создан как на общенациональном (государственном) уровне, так и на уровне регионов, а иногда и муниципалитетов. Существует практика введения «специализированных» омбудсменов, работающих в определённой сфере защиты прав человека (по правам ребёнка, по делам армии, полиции, СМИ, по правам потребителей, по проблемам гендерной дискриминации и др.).

В большинстве современных государств должность омбудсмана предусмотрена конституционными актами, однако в зависимости от его вида и правового положения в системе государственных органов допускается урегулирование его статуса и иными актами.

После распада Советского Союза и обретения государственной независимости институт У. по п. ч. (о.) был учреждён в Литве, Молдове, на Украине, в России, Азербайджане, Грузии, Узбекистане.

В Республике Беларусь, начиная с середины 90-х гг. 20 в., ведётся дискуссия о введении института У. по п. ч. (о.) поскольку проблема совершенствования механизма защиты и обеспечения прав и основных свобод человека сохраняет свою актуальность.

В соответствии с проектом Закона У. по п. ч. (о.) направляет ежегодные доклады по результатам своей деятельности Президенту, палатам Национального собрания, Совету Министров, Конституционному Суду, Верховному Суду, Высшему Хозяйственному Суду, Генеральному Прокурору, а также специальные доклады по отдельным докладкам.

А.В. Шавцова